



La política de defensa de China: los planteamientos del nuevo “Libro Blanco”

Pablo Bustelo *

Tema: Aunque el nuevo “Libro Blanco” sobre defensa, publicado por China a finales de diciembre pasado, no ha supuesto grandes novedades, tanto lo que dice el informe como lo que no dice el texto parecen confirmar algunas tendencias importantes en la estrategia china de seguridad. Entre ellas destacan la determinación de frenar cualquier atisbo de independencia por parte de Taiwan, el creciente gasto militar, la reducción de efectivos en el ejército, la modernización acelerada de las fuerzas armadas, la realización de ejercicios conjuntos con otros países, etc

Resumen: En primer lugar, el análisis enumera los aspectos esenciales del quinto “Libro Blanco” sobre defensa, publicado por Pekín a finales de diciembre de 2004. En segundo término, se detiene en tres aspectos llamativos relacionados con el gasto militar de China: su volumen, su crecimiento y su estructura. En tercer lugar, inscribe los planteamientos del “Libro Blanco” en la estrategia general de defensa del país. Finalmente, concluye que la modernización del equipo, la mayor proyección marítima y el incremento de las eventuales opciones de fuerza contra Taiwan no son tan preocupantes como pudieran parecer.

Análisis: El nuevo “Libro Blanco” (LB) sobre defensa, publicado por la Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China a finales de diciembre pasado, no ha supuesto grandes novedades con respecto a los cuatro anteriores (1995, 1998, 2000 y 2002). Su publicación (el 27 de diciembre de 2004) ha sido defendida con los argumentos habituales de hacer “transparente” la política de defensa y de aumentar la confianza internacional en las “intenciones pacíficas” de China.

Aspectos principales del “Libro Blanco”

Aunque los “Libros Blancos” deben ser siempre leídos con un espíritu particularmente crítico y pese a que el LB de China probablemente esconda más de lo que muestra, los especialistas consideran, en general, que se trata de un documento importante para conocer las líneas maestras de la política china de defensa.

El LB señala que, aunque el panorama internacional es básicamente estable, existen “factores crecientes de incertidumbre, inestabilidad e inseguridad”: el reforzamiento y la reestructuración de la presencia militar de EEUU en Asia central y oriental; el aumento, cuantitativo y cualitativo, de las ventas de armas de Washington a Taiwan; el mantenimiento de la crisis nuclear con Corea del Norte; el posible levantamiento de escudos antimisiles en algunos países; la nueva política de defensa de Japón, etc.

* Investigador principal (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid

Por otra parte, el LB reitera aspectos ya conocidos, entre los que cabe destacar los cinco que se enumeran a continuación.

En primer lugar, el LB insiste en la determinación del Ejército Popular de Liberación (EPL) de frenar a cualquier precio la independencia de Taiwan: las “actividades separatistas” de las autoridades de la isla son consideradas como “la mayor amenaza inmediata a la soberanía y la integridad territorial de China y a la paz y la seguridad en las dos partes del Estrecho y en la región”. El LB reitera “la responsabilidad sagrada” del EPL en “evitar que las fuerzas de Taiwan partidarias de la independencia puedan dividir el país”.

En segundo término, el LB insiste en la voluntad que tiene China en proseguir con el llamado (en otros contextos, puesto que no se utiliza esa expresión en el LB) “ascenso pacífico” de China. Tal afirmación se materializa, según el LB, en varios aspectos concretos: (1) la renuncia expresa a la expansión y a la hegemonía, de manera que la política de seguridad es “defensiva” por definición; (2) un gasto militar moderado: según las cifras oficiales, habría ascendido a 23.000 millones de dólares en 2003 y a 25.500 millones en 2004, cifras relativamente bajas en proporción al PIB (1,63% en 2003); además, con arreglo al texto, el gasto militar chino supuso en 2003 sólo una fracción del de otros países: el 5,7% del de EEUU, el 37,1% del de Reino Unido, el 56,8% del de Japón y el 75,9% del de Francia; y (3) un crecimiento moderado de ese gasto: según el LB, su peso en el PIB ha sido estable en los dos últimos años (fue del 1,62% en 2002) y habría registrado un crecimiento menor que el gasto público total desde los años noventa.

En tercer lugar, el EPL seguirá con la reducción de efectivos hasta finales de 2005. Desde los años ochenta su tamaño se ha reducido en 1,5 millones de personas. Con la reducción adicional prevista para este año, se prevé que el número de soldados se estabilizará en 2,3 millones desde 2006.

En cuarto lugar, el LB destaca igualmente que China continuará con la modernización acelerada de sus fuerzas armadas con arreglo al principio de la “revolución en asuntos militares con características chinas”: operación conjunta de fuerzas terrestres, aéreas y navales para que puedan llevar a cabo campañas únicas e integradas; y mayor desarrollo de los sistemas avanzados de armas y del uso y transmisión de la información (lo que en el LB se denomina “mecanización e informatización”).

Finalmente, el LB expresa la voluntad del EPL de seguir desarrollando ejercicios conjuntos con otros países (Rusia e India, en particular), tras los que realizó en 2004 con Francia, el Reino Unido, Pakistán y Australia.

Un análisis de los aspectos más llamativos

Lo primero que llama la atención es la cifra de gasto militar. Los analistas occidentales consideran que esa cifra no incluye varias partidas importantes: gastos en I+D militar, importación de armas, inversiones iniciales de programas, partidas financiadas por administraciones locales y provinciales, etc. En particular, la importación de armas (estimada en unos 2.000 millones de dólares anuales en los últimos años) y la I+D en el sector (otros 2.000 millones de dólares anuales) son consideradas por los especialistas como dos partidas que, como mínimo, hay que sumar a las cifras oficiales.

Existen diferentes estimaciones, alternativas a las cifras oficiales, sobre el gasto militar chino. Por ejemplo, para el SIPRI la cifra real habría sido de 33.100 millones de dólares en 2003, lo que haría de China el quinto país del mundo en gasto militar, tras EEUU, Japón, Reino Unido y Francia. Para el *Military Balance* del IISS, la cifra habría rondado los 56.000 millones de dólares en 2003, esto es, el segundo mayor gasto militar del mundo.

Según el Departamento de Defensa de EEUU (en su informe anual sobre el potencial militar de China), la cifra oficial no es en absoluto realista, porque infravalora algunas partidas presupuestarias y no tiene en cuenta algunos gastos extra-presupuestarios (especialmente, investigación e importación de armamento). La estimación del Pentágono es de entre 50.000 y 70.000 millones de dólares, lo que haría de China el tercer país del mundo por su gasto militar, detrás de EEUU y Rusia. Conviene tener en cuenta sin embargo que estimaciones anteriores del propio Pentágono situaban la cifra real en cuatro veces la oficial.

La *US-China Economic and Security Commission* (USCC) considera, en su informe anual de 2004, que el gasto militar chino es “al menos dos a tres veces mayor que las cifras oficiales”, estimación que coincide con la realizada en un informe de 2003 sobre el poder militar de China encargado por el *Council on Foreign Relations*.

Así, frente a una cifra oficial que equivalía en 2003 al 1,6% del PIB, la estimación del SIPRI arroja el 2,3% del PIB, la del IISS representa el 3,9% y la del Pentágono supone entre el 3,5% y el 5%. En tal caso, la cifra del SIPRI sería similar a la del Reino Unido, mientras que la del Departamento de Defensa sería parecida a la de EEUU y Rusia.

En segundo lugar, sorprende igualmente la afirmación de que el gasto militar ha crecido moderadamente en los últimos años. Con los datos de los libros blancos anteriores y mediante los cálculos pertinentes, la conclusión es que, incluso utilizando los datos oficiales, el gasto militar de China se habría multiplicado por 2,5 entre 1997 y 2004 en términos reales, esto es, descontando la inflación. Ese factor es elevado y bastante superior al del PIB real (que se multiplicó por 1,7 durante ese mismo periodo). En otros términos, mientras que el PIB real ha crecido el 7% de media anual en 1997-2004, el gasto militar, en términos reales, ha aumentado el 14%. Siempre en términos reales (en dólares de 1995), el gasto militar habría pasado del 1,02% del PIB en 1997 al 1,52% en 2004.

El rápido incremento del gasto militar de China es uno de los factores de la nueva estrategia de Tokio: en diciembre, la Agencia de Defensa de Japón hizo públicas sus nuevas “directrices”, en las que por primera vez se menciona a China como una amenaza militar potencial y se subraya que Pekín ha emprendido una modernización de sus fuerzas nucleares, de misiles, navales y aéreas y una expansión de su área de operaciones en el mar.

Un tercer aspecto del LB de 2004 es que, al igual que en informes anteriores, desagrega el gasto militar entre personal, operaciones y equipo. La compra de equipo suponía para 2003 el 33,9% del gasto militar total, de manera que, utilizando cifras oficiales, se habría incrementado desde 1997 un 153% (frente al 142% en operaciones y al 122% en personal), contradiciendo una de las afirmaciones habituales de los LB chinos (que el aumento del gasto militar se debe fundamentalmente al aumento de gasto en personal).

Suponiendo que en 2004 se haya mantenido esa proporción de algo más de un tercio, el gasto oficial en equipo habría sido de 8.700 millones de dólares. Si se suman los 4.000 millones estimados en investigación e importación de armas, la cifra total dedicada al desarrollo y la compra de armas rondaría los 12.700 millones de dólares.

El “Libro Blanco” y la estrategia de defensa

En primer lugar, destaca la reducción del número de soldados para aumentar el gasto en sistemas avanzados de armas. Esa reconversión ha respondido a las “dos transformaciones” del ELP enunciadas por el anterior presidente de China (y de la Comisión Militar Central del PCC), Jiang Zemin, en 1995: (1) paso de la capacidad del

EPL para librar una guerra local en condiciones convencionales a la disponibilidad para librar una guerra local en condiciones de alta tecnología; y (2) paso de un ELP intensivo en personal a otro intensivo en ciencia y tecnología (esto es, tránsito de la cantidad a la calidad).

La adquisición de armamento moderno ha combinado la importación y la producción propia. Aunque se cree que las importaciones siguen siendo elevadas, quizá lo más notable de los años recientes es que las empresas chinas de defensa están empezando a producir masivamente armamento nacional. Es bien sabido que en los últimos años China ha comprado a Rusia cazas Su-27 y Su-30 (con su munición, incluyendo misiles), misiles tierra-aire SAM-300, destructores de la clase Sovremenny, submarinos de la clase Kilo, torpedos Test-71, etc. También es conocido que otros países, como Ucrania e Israel, han suministrado armas de diverso tipo, como, por ejemplo, técnicas avanzadas en la construcción de misiles, buques de guerra y aviones de caza.

En cuanto a la producción nacional, los especialistas mencionan algunos misiles balísticos de corto alcance (SRBM), buques de guerra (destructores y fragatas) y submarinos de la clase Song. Se cree igualmente que China está desarrollando versiones mejoradas del caza-bombardero FB-7 y que el nuevo caza F-10 estará operativo de manera casi inmediata.

En segundo lugar, la seguridad y la estabilidad que presentan las fronteras terrestres, junto con las nuevas necesidades estratégicas, están impulsando una mayor actividad marítima, principalmente para garantizar el transporte de petróleo y con miras a resolver los conflictos territoriales (islas Senkaku o Diaoyu con Japón; islas Spratly con Taiwan, Vietnam, Filipinas, Brunei, Indonesia y Malasia; islas Paracel con Vietnam). Con el fin de proteger el Estrecho de Malaca, por donde transita el 80% de las importaciones chinas de petróleo, de acceder al océano Índico, mediante la colaboración con Myanmar, y de controlar el tráfico de petroleros en el Mar del sur de China, Pekín está desarrollando o adquiriendo destructores armados con misiles, aviones, submarinos, satélites ópticos, minas acuáticas, etc.

En tercer lugar, parte de la modernización del ELP busca aumentar las opciones de fuerza (y de intimidación) contra Taiwan y acrecer la capacidad para disuadir y contrarrestar una intervención militar de EEUU en caso de conflicto abierto en el Estrecho. En lo que se refiere a los misiles DF-11 y DF-15 instalados en la parte continental del estrecho de Taiwan, autoridades de la isla han afirmado recientemente que su número sería de más de 700 (con un ritmo de incremento anual de 120), lo que supera las estimaciones anteriores (unos 600 con un incremento anual de 70), aunque algunos analistas dudan de que China tenga ya esa capacidad de despliegue.

Las autoridades de Taiwan consideran que la adquisición, por valor de 18.500 millones de dólares, de armamento moderno a EEUU (sistemas de defensa de misiles Patriot PAC-3, submarinos diesel y eléctricos y aviones de lucha anti-submarina y de vigilancia marítima P-3C Orion) les permitiría contrarrestar esa amenaza. Esa compra está, por el momento, paralizada en el parlamento de Taipei, dominado por la oposición.

Uno de los argumentos con los que EEUU se ha opuesto al próximo levantamiento del embargo de armas de la UE a China es que los europeos empezarán a vender a Pekín armamento que podría ser usado contra Taiwan e incluso contra los propios EEUU, en caso de conflicto con la isla.

En otro orden de cosas, China está dando pasos hacia una asociación estratégica con Rusia en temas de seguridad. Pekín ha creado recientemente un mecanismo permanente de consultas con Moscú. Ambos países comparten la voluntad de luchar contra el

independentismo islamista (en Xinjiang y Chechenia), de asociarse en asuntos energéticos y de contrarrestar las pretensiones hegemónicas de EEUU. Además, Rusia es el primer proveedor de armas para China mientras que Pekín es el primer mercado para las exportaciones rusas de armamento, que ascendieron a 6.000 millones de dólares en 2004 (de los que al menos 2.000 millones se destinaron a China). Es más, Pekín y Moscú van a realizar ejercicios militares conjuntos en 2005. El presidente Hu Jintao visitará este año Moscú con ocasión del 60 aniversario del final de la Segunda Guerra Mundial.

Conclusiones: El nuevo Libro Blanco sobre defensa publicado por el gobierno chino a finales de diciembre confirma aspectos ya conocidos: el gasto militar real está adquiriendo ya un volumen apreciable, su crecimiento en los últimos años ha duplicado al de PIB y al menos una tercera parte del mismo se dedica al desarrollo y a la adquisición de armamento.

Además de la modernización del equipo, el EPL está desarrollando una estrategia centrada en la proyección de su potencial marítimo y en el aumento de las opciones de fuerza contra Taiwan. Esos dos aspectos son vistos con preocupación por algunos analistas.

No obstante, desde la fundación de la República Popular en 1949, China nunca ha tenido una política militar expansionista, incluso si se tienen en cuenta su intervención en la guerra de Corea a principios de los años cincuenta y sus escaramuzas con Vietnam a finales de los años setenta. Claro está, las cosas podrían cambiar, pero resultaría sorprendente que China se adentrara en un terreno de rivalidades estratégicas con sus vecinos que pusiera en peligro la prioridad absoluta que sigue otorgando al crecimiento económico.

En lo que se refiere a Taiwan, todo parece indicar que, más allá de la retórica, todas las partes están interesadas en mantener básicamente el *statu quo*, con independencia de como evolucione el balance militar entre los dos lados del estrecho.

Pablo Bustelo

Investigador principal (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid